



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RODRIGO ANTONIO PÉREZ ROLDÁN, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, FRANCISCO ARTURO FEDERICO ÁVILA ANAYA Y WILLIANS FERRER AGUILAR, POR LA SUPUESTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, EL USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN PERSONALIZADA, DE CARA A LA SELECCIÓN DEL CANDIDATO DE MORENA PARA CONTENDER POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024 PRÓXIMO A INICIAR, DERIVADO DE LA ENTREGA DE ARTÍCULOS UTILITARIOS COMO PLAYERAS Y ESTAMPAS Y LA PINTA DE BARDAS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023.

Ciudad de México, a diecinueve de abril de dos mil veintitrés.

A N T E C E D E N T E S

I. Denuncia. El doce de abril de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por Rodrigo Antonio Pérez Roldán quien, por propio derecho, denunció la presunta realización de la presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, vulneración al principio de neutralidad y equidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos**, de cara a la selección del candidato de MORENA para contender por la Presidencia de la República y al proceso electoral federal 2023-2024 próximo a iniciar, atribuibles a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, Francisco Arturo Federico Ávila Anaya y Willians Ferrer Aguilar, derivado de lo siguiente:

La distribución masiva en el estado de Quintana Roo, del periódico titulado "A Gusto del Pueblo"; la entrega de artículos utilitarios como playeras y estampas y la pinta de bardas, con el fin de posicionar las frases "Que siga López", "SIGUE LÓPEZ ANDAN AGUSTO" y "Agusto", alusivas al Secretario de Gobernación denunciado. A manera de ejemplo se insertan las siguientes imágenes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**



Entrega de periódico



Entrega de playeras



Pegado de estampas



Pinta de bardas

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el cese inmediato de las publicaciones denunciadas y se ordene que se detenga la repartición de los artículos denunciados y en tutela preventiva se detenga la estrategia proselitista nacional que ha implementado para posicionar indebidamente la imagen del Secretario de Gobernación denunciado.

II. Registro de queja, desechamiento (entrega de periódico) reserva de admisión (entrega de artículos utilitarios y pintas de bardas), de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**; asimismo, se ordenó lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- Desechar la queja, únicamente respecto a los hechos relacionados con la distribución masiva del periódico “A Gusto del Pueblo”, en su versión impresa, toda vez que, se consideró que tales hechos no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral, al tratarse de un periódico debidamente constituido y registrado ante la Dirección General de Medios Impresos, con el “Certificado de Licitud de Título y Contenido” número 17527, expedido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, de la citada Secretaría de estado, en favor de Cancún Red Digital 360, S.A.S.; por lo que, contrario a lo manifestado por el quejoso, no existe indicio alguno agregado a los autos, que apunte a la verosimilitud de que “A Gusto del Pueblo” sea una simulación del ejercicio periodístico y, por el contrario, sí existen indicios respecto a que el periódico citado es expresión de una labor periodística e informativa.

A similar conclusión arribó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en el expediente UT/SCG/PE/RAPR/CG/44/2023.

- Solicitar información a Francisco Arturo Federico Ávila Anaya; Willians Ferrer Aguilar; Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación; MORENA; al Comité Directivo Estatal de MORENA en Quintana Roo, y a la Unidad Técnica de Fiscalización de este órgano electoral nacional, proporcionaran diversa información relacionada con la publicidad denunciada.
- Además, se solicitó a la Oficialía Electoral, certificara la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por la parte quejosa.

Posteriormente, se preguntó a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto sobre la existencia de gastos reportados por MORENA, relacionados con los productos materia de denuncia; a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este órgano electoral nacional y a dicho partido, si Francisco Arturo Federico Ávila Anaya y Willians Ferrer Aguilar, son o fueron militantes del citado ente político y si estos ocupan algún cargo de dirección en el mismo y, a la Secretaría de Gobernación, si dichas personas laboran en esa dependencia o son proveedores de algún servicio.

III. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**

investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, esta autoridad electoral nacional asume competencia para conocer sobre la petición de medidas cautelares, al tratarse de un asunto en el que se denuncia, entre otros tópicos, actos anticipados de precampaña y/o campaña atribuible, entre otros, a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, lo que, desde la perspectiva del quejoso, puede incidir o afectar el proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

Sirve de sustento la jurisprudencia **8/2016**, de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, Rodrigo Antonio Pérez Roldán denunció al Secretario de Gobernación y otras personas, por la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, la violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de la entrega de artículos utilitarios como playeras y estampas y la pinta de bardas, con el fin de posicionar las frases "Que siga López", "SIGUE LÓPEZ ANDAN AGUSTO" y "Agusto", alusivas al Secretario de Gobernación denunciado.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE



1. Documentales, Consistente en todas y cada una de las imágenes insertadas a lo largo del presente, mediante las cuales se acreditan las infracciones denunciadas. Además, solicitó la certificación del contenido de las direcciones electrónicas de referencia, para efecto de constatar su existencia y la veracidad de lo ahora alegado.

2. Presuncional, en su doble aspecto -legal y humano.

3. Instrumental de actuaciones.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. Documental privada, consistente en el **escrito** signado por el representante de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, por el cual indicó que no reconoce como propios, ni el diseño, ni la confección, ni la distribución de los artículos utilitarios denunciados, por lo que desconoce la o las personas y los recursos utilizados para la elaboración de dichos materiales.

2. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada** INE/DS/OE/CIRC/135/2023, instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, en la que se dio cuenta de la existencia y contenido de los vínculos electrónicos precisados por el quejoso.

3. Documental pública, consistente en el **oficio** 100.-188, firmado por el Secretario de Gobernación, por el que informó que no ha ordenado ni por sí, ni por interpósita persona la distribución, diseño, confección, planeación, ni material, ni formal de los elementos denunciados.

4. Documental privada, consistente en el **escrito** signado por la Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Quintana Roo, quien indicó que ese Comité no cuenta con registro alguno de haber participado u operado la elaboración, distribución y entrega en la citada entidad, de artículos utilitarios como los denunciados, así como la pinta de bardas, ya sea de manera directa, indirecta o a través de terceras personas.

5. Documental pública, consistente en el **oficio** INE/UTF/DA/5929/2023, signado por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, quien informó que de la consulta al Sistema Integral de Fiscalización, correspondientes al Comité Ejecutivo Nacional y al Comité Ejecutivo Estatal de Quintana Roo, de MORENA, no existen gastos registrados relativos a la elaboración de artículos utilitarios como son playeras y estampas con las frases “que siga López”, “SIGUE LÓPEZ ANDAN



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**

AGUSTO” y “AGUSTO” o similares, ni gastos por la pinta de las bardas referidas en el acuerdo, ubicadas en el estado de Quintana Roo.

6. Documental pública, consistente en el correo electrónico institucional, enviado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, quien informó, en lo que interesa, que Francisco Arturo Federico Ávila Anaya, es militante de MORENA y ocupa el cargo de Consejero en Aguascalientes y, que Willians Ferrer Aguilar, no es militante, pero el mismo ocupó el cargo de Delegado en funciones de Secretario General en Quintana Roo.

7. Documental privada, consistente en el **escrito** signado por Francisco Arturo Federico Ávila Anaya, quien precisó que niega haber ordenado la elaboración, distribución y entrega en el estado de Quintana Roo, de los artículos utilitarios materia de denuncia, desconociendo quién lo haya hecho.

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados por el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- Se tiene evidencia de la entrega de artículos utilitarios como playeras y estampas y la pinta de bardas, en el estado de Quintana Roo, con el fin de posicionar las frases "Que siga López", "SIGUE LÓPEZ ANDAN AGUSTO" y "Agusto", alusivas al Secretario de Gobernación denunciado. A manera de ejemplo se insertan las siguientes imágenes:

¹ SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**



Entrega de playeras



Pegado de estampas



Pinta de bardas

- Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, informó que no ha ordenado ni por sí, ni por interpósita persona la distribución, diseño, confección, planeación, ni material, ni formal de los elementos denunciados.
- MORENA no reconoce como propios, ni el diseño, ni la confección, ni la distribución de los artículos utilitarios denunciados.
- No se tienen elementos que indiquen que la entrega de artículos utilitarios como los denunciados, así como la pinta de bardas, se seguirá realizando en dicha entidad federativa.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:



- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad,



si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. MARCO JURÍDICO

A. Prohibiciones que los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral

Al respecto, es importante precisar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

Constitución Federal.

“Artículo 134.

[...] Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público [...].”

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos**, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, **relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.**

Además, **no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.**



El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales** de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal,³ por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público.

En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes,

³ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carga Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].

La adición al artículo 134 de la Constitución Federal incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- a.** Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b.** Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c.** Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente:⁴

- a.** La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- b.** Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que

⁴ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...] c) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;

e) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública;

f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

La Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan **tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.**

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**



Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:⁵

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.⁶
- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario.**
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.⁷
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.**
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**⁸
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.⁹

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

⁵ Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO

⁶ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

⁷ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

⁸ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

⁹ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



- **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal¹⁰ o local:

Titular. Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹¹.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, **influye relevantemente en el electorado**, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

Miembros de la Administración Pública. Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹².

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, **tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada** o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que **entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones**, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y**

¹⁰ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

¹¹ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

¹² Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles¹³.

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyen a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.**

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.**¹⁴

¹³ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

¹⁴ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



B. Principio de neutralidad

Respecto de este principio, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe utilizarse para influir en el electorado, por lo que, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

Ya que, con ello se busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Por ello, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Lo que implica la prohibición de estas ***de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.***

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para observar el especial deber de cuidado que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, deber observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

En este tenor la Sala Superior, consideró que **quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**

C. Promoción personalizada

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes



públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁵ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

1. La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
2. Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
3. La propaganda difundida por las personas del servicio público no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
5. Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:¹⁶

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

¹⁵ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

¹⁶ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
3. **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 Bis establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracción I, inciso a), de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior¹⁷ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o

¹⁷ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016



personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos¹⁸.

C. Actos anticipados de campaña

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...
IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los señalados en el artículo 242 de esta Ley, que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual desde el inicio del proceso electoral correspondiente y hasta antes de la etapa de campaña electoral, que de manera expresa promuevan directa y explícitamente el voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o soliciten directa y explícitamente a la ciudadanía cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Los señalados en el artículo 227 de esta Ley que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

...

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados **para la obtención del voto.**

2. Se entiende por **actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.**

¹⁸ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones de con las características descritas, **antes del plazo legal para el inicio de las campañas.**

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral**; cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:¹⁹

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

¹⁹ SUP-JRC-228/2016



c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- *Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.*

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

a) Actos consumados

Como se adelantó, el quejoso solicita el dictado de las medidas cautelares necesarias para el efecto de que se ordene que se detenga la repartición de los artículos denunciados.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, de conformidad con los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis



de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.

En el caso, tal y como se asentó en el apartado titulado *Conclusiones* del presente acuerdo, de conformidad con las constancias que obran en autos, la entrega de los artículos propagandísticos denunciados, se realizó **en el mes de marzo de dos mil veintitrés**, sin que al momento se cuenten con elementos que permitan suponer que dichas acciones se volverán a realizar, **por lo que se concluye que a la fecha en que se emite el presente acuerdo, dicha entrega ya se llevó a cabo.**

En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un **acto que se ha consumado.**

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

Así, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, la rueda de prensa denunciada ya fue realizada, por tanto, no existe materia para un pronunciamiento de esa índole.

De ahí que, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares.

b) Tutela preventiva

Como se precisó, el quejoso también solicita el dictado de las medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva a fin de que se instruya el denunciado *que se detenga la estrategia proselitista nacional que se ha implementado para posicionar indebidamente la imagen del Secretario de Gobernación denunciado.*



Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, por considerar que no se surte la **urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora** para su dictado, debido a que, por un lado, en este caso, al igual que en otros anteriores, no ha sido posible identificar a la persona o personas responsables de los actos cuya posible ilicitud se reclama y, por el otro, la posible afectación, incidencia o daño que alegan los denunciantes se materializaría o concretaría en procesos electorales cuyo inicio es temporalmente lejano.

En efecto, del análisis integral a los escritos de queja, así como a las pruebas y elementos que obran en autos, se advierte que el denunciante atribuye la responsabilidad de la que denomina “*estrategia proselitista nacional que se ha implementado para posicionar indebidamente la imagen del Secretario de Gobernación*” al denunciado **Adán Augusto López Hernández**, Secretario de Gobernación, al partido Morena, a otras personas físicas y a quien resulte responsable, señalando que se transgreden la Constitución General y las leyes electorales, derivado de la realización de posibles actos anticipados de campaña, así como la vulneración a los principios de neutralidad y equidad, de cara a la contienda en el próximo proceso electoral federal a celebrarse en dos mil veinticuatro.

El argumento central del denunciante consiste en acreditar que dicho funcionario público, el partido político o quien resulte responsable, han realizado diversos actos ilícitos, previos al proceso electoral federal 2023-2024, vulnerando así, el principio de equidad en la próxima contienda, **a través de publicidad** (en el caso que nos ocupa, en artículos utilitarios como playeras y estampas, así como en pintas de bardas) **que contienen leyendas "Que siga López", "SIGUE LÓPEZ ANDAN AGUSTO" y "Agusto"**.

Por tal motivo, a efecto de evitar que este tipo de conductas afecten la equidad de la contienda e influyan en la voluntad del electorado en el marco del proceso comicial indicado, el denunciante solicita el dictado de medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva.

No obstante, se tiene en consideración, por un lado, que en momentos anteriores, este tipo de leyendas han sido denunciadas, y que al respecto, la Sala Regional Especializada²⁰ ha considerado que no se advierte que la frase “*que sigo López estamos Agosto*” constituya una expresión que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, se traduzca en una solicitud a la ciudadanía para que vote a favor o en contra de determinada fuerza política o candidatura, o se

²⁰ SER-PSC-2/2023



brinde apoyo a un funcionario o ciudadano concreto para que se postule a candidatura alguna ya sea de forma expresa o implícita". Asimismo, ha señalado que tampoco se advierte que dicha frase constituya un mensaje equivalente, de manera inequívoco, objetivo y natural a las frases "vota por", "elige a", emite tu voto por" ...de tal manera que el mensaje que se envíe sea el mismo.

Por el otro lado, se considera que en este caso y en los otros anteriores, tanto el denunciado Adán Augusto López Hernández como el partido Morena, han desconocido los hechos que se les atribuyen y que, incluso, en el presente caso, una de las personas denunciadas por el quejoso, manifestó desconocer estos actos, por lo que es claro que, hasta el momento, no se cuentan con elementos para determinar quiénes son las personas que cometieron los actos que aquí se denuncian, como son la elaboración y distribución de los artículos denunciados.

Asimismo, se tiene en cuenta que con motivo del uso de estas frases, el pasado veintiuno de enero del año en curso, el denunciado Adán Augusto López Hernández, en su cuenta de *Twitter*, compartió un comunicado dirigido a la ciudadanía mexicana en general, en el cual, con la finalidad de respetar el marco constitucional y legal en el cual existe una serie de limitantes y restricciones cuando se trata de comunicar apoyos a algunos funcionarios públicos, exhortó a que no se difundirán mensajes o propaganda en el que se hiciera uso de su nombre, imagen o cargo público en redes sociales o cualquier medio de comunicación o difusión y que el pasado 7 de febrero de 2023, el citado servidor público presentó denuncia respecto de elementos colocados en redes sociales, en los cuales se usaban algunas frases como las aquí denunciadas y su imagen, por lo que es claro que, la conducta del denunciado, frente a el uso de estos elementos, ha estado encaminada a negar su participación e, incluso, a reprochar dichas conductas, para que sean determinados los sujetos responsables.

Ahora bien, en cuanto a la temporalidad, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente **SUP-REP-394/2022**, razonó que la temporalidad es relevante para definir la urgencia en el dictado de las medidas cautelares:

*Cabe aclarar que esta conclusión no prejuzga sobre el argumento del actor respecto a la actualización del elemento temporal de la infracción, pues se trata del análisis de una cuestión diversa. Respecto al dictado de la medida cautelar, **la temporalidad es un elemento que, en este caso, resulta relevante para definir la falta de urgencia del dictado de las medidas cautelares**, pero ello de ninguna manera implica que por la anticipación de las conductas denunciadas no se pudieran considerar actos anticipados de precampaña o campaña respecto*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**

al proceso electoral federal 2023-2024, sino simplemente que, de serlo, resultarían reparables en la sentencia de fondo.²¹

[Énfasis añadido]

En el caso, para determinar la existencia del peligro en la demora se debe realizar una estimación provisional sobre la probabilidad de que, de no suspenderse el acto, las violaciones aducidas queden consumadas y se tornen difícil o imposiblemente reparables, esto en el aspecto sustantivo y desapareciendo la materia, como consecuencia adjetiva del retardo en la paralización del acto.

Elemento que no se acredita en el presente caso, toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso Electoral Federal, el mismo dará inicio hasta el tercer cuatrimestre del presente año, motivo por el cual, hasta el momento, no ha comenzado alguna de sus etapas, por lo que no se actualiza la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido.

A similares consideraciones ha arribado esta Comisión en los siguientes asuntos:

Expediente	Acuerdo	Impugnación
UT/SCG/PE/PRI/CG/304/2022	ACQyD-INE-121/2022 23/05/2022	SUP-REP-394/2022
UT/SCG/PE/PRI/CG/305/2022	ACQyD-INE-122/2022 23/05/2022	SUP-REP-393/2022
UT/SCG/PE/PRD/CG/336/2022 Y SUS ACUMULADOS	ACQyD-INE-138/2022 23/06/2022	SUP-REP-511/2022
UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022	ACQyD-INE-174/2022 31/10/2022	SUP-REP-749/2022

En este sentido, este órgano colegiado concluye que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no tiene base alguna para dictar una medida cautelar respecto de la supuesta comisión de la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña por parte de **Adán Augusto López Hernández**, Secretario de Gobernación o de quien resulte responsable, ya que en este asunto **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora**, por las razones indicadas con anterioridad, es decir, por la falta de identificación de los sujetos responsables y por la temporalidad en lo que nos encontramos actualmente.

²¹ Visible en la página 17 de la sentencia de referencia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**

Ahora bien, no se realiza pronunciamiento respecto de la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos denunciados, toda vez que, en atención a las particularidades del presente asunto, su análisis implicaría realizar valoraciones de fondo, que no son susceptibles de realizarse en esta instancia procedimental.

Conviene precisar los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 36, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante el Juicio Electoral.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el Considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se instruye al encargado de despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-47/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/135/2023**

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ